I. Научно-техническая политика и комплексные проблемы развития науки

Борисов Всеволод Васильевич
кандидат физико-математических наук,
зав. отделом правовых проблем
сферы науки и инноваций РИЭПП.
Тел. (495) 916-12-65,
vsvasbor@yandex.ru

ПРИНЦИПЫ КОНКУРСНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВНЫХ НАУЧНЫХ ПРОЕКТОВ

Введение

Инициативные научные проекты – как на стадии зарождения идей, лежащих в их основе, так и на стадии их реализации – следует признать наиболее плодотворной формой научного труда, индивидуального или коллективного. Именно такие проекты чаще всего открывают путь к решению самых важных и актуальных научных проблем.

Лучшей питательной средой для инициативных научных проектов является свобода научного творчества. В России она гарантирована Конституцией Российской Федерации (пункт 1 статьи 44). Чуть подробнее о ней говорится в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке) [1]. Согласно пункту 2 статьи 3 этого Закона,

«Органы государственной власти гарантируют субъектам научной деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок».

Правда, такая свобода и право выбора научных направлений вроде бы противоречат требованиям трудовой дисциплины: в рабочее время и в рабочих помещениях делать не то, что нравится, а то, что велят.

Однако, нельзя сказать, чтобы сотрудники научных организаций были вовсе лишены свободы творчества. Ведь даже в рамках навязанной темы имеется возможность творческого поиска оптимальных решений.

Кроме того, руководители нередко снимают с себя бремя выбора и предлагают подчиненным самим выбрать себе тему исследования – в рамках обычных ограничений, связанных с общей тематикой организации, ее материально-техническим оснащением и с возможными шансами получить под выбранную тему дополнительную финансовую поддержку.

Наконец, свободой выбора научных направлений обладают самим руководители, которые далее могут принимать непосредственное участие в исследовательском процессе.

Таким образом, определенная почва для выполнения инициативных научных проектов все же имеется.

Но для их реализации необходимо иметь доступ к финансовым ресурсам.

Проблемы финансирования

Существует несколько схем финансирования научных исследований.

Одна схема, наиболее характерная для академических институтов, основана на квалификационном праве, или, что почти то же самое, на позиции сотрудника в должностной иерархии, с которой тесно коррелирует право на определенную долю базового финансирования научной организации.

Другой подход связан с финансированием конкретных научных проектов. Речь далее будет идти о финансировании за счет средств государственного бюджета, но почти по тем же схемам может осуществляться и финансирование за счет внебюджетных источников.

В Законе о науке предусмотрены два вида государственной поддержки научных исследований.

Один из них – это финансирование проектов, выполняемых в рамках государственного заказа. В этом случае государство выступает в роли «потребителя научной продукции». Согласно статье 8 Закона о науке,

«1. Основной правовой формой отношений между научной организацией, заказчиком и иными потребителями научной и (или) научно-технической продукции, в том числе федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, являются договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной и (или) научно-технической продукции, оказание научных, научно-технических, инженерно-консультационных и иных услуг, а также другие договоры, в том числе договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности и распределении прибыли.

2. На основе указанных договоров (контрактов) выполняются научные исследования и экспериментальные разработки для государственных нужд. В этих случаях договоры (контракты) заключаются между государственным органом - заказчиком и организацией-исполнителем.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать для федеральных государственных научных организаций обязательный государственный заказ на выполнение научных исследований и экспериментальных разработок».

Эта правовая форма на практике неизменно следует положениям Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2]. Его кратко называют «Законом о размещении заказов», а еще чаще – «Законом о госзакупках», поскольку он целиком ориентирован на размещение государственного заказа в форме конкурсных торгов.

Иногда эту форму государственной поддержки пытаются применить и к инициативным научным проектам. Надо сразу сказать, что заложенные в данном Законе критерии конкурсного отбора для инициативных научных проектов мало пригодны, в связи с чем высказывается масса претензий в адрес самого Закона о госзакупках. Качество этого закона действительно невысокое (о чем будет сказано ниже), но в данном конкретном случае дело даже не в самом этом законе – для конкурсного отбора инициативных научных проектов не подходит сам принцип торгов.

Второй вид финансирования связан с деятельностью государственных научных фондов, главной задачей которых как раз и является финансирование инициативных научных проектов. Об этом прямо сказано в статье 15 Закона о науке.

Прежде всего, важен первый пункт статьи:

«1. Финансовое обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования».

И далее:

«3. Фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета. В целях содействия инициативным проектам научных исследований, отбираемым на конкурсной основе, Правительством Российской Федерации создаются федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указанные фонды создаются в форме учреждений, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации».

Два таких фонда хорошо известны. Это Российский фонд федеральных исследований (РФФИ) и Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ). Еще в 1994 году группа депутатов Государственной Думы ставила вопрос об организации еще одного фонда, аналогичного РФФИ, но ориентированного на регионы – вспомним тезис о множественности источников финансирования и о возможности разной целевой ориентации фондов. Но Министерство финансов РФ эту инициативу решительно заблокировало.

По деятельности РФФИ и РГНФ не издано закона, эквивалентного Закону о госзакупках. Организация их деятельности была основана на кадровых решениях, и дальше все строилось на принципах самоорганизации и самоуправления. Это все подробно изложено в статьях Альманаха «Наука. Инновации. Образование. Выпуск 3» [3], которые ясно показывают, насколько для эффективной работы фондов важен высокий уровень профессионализма.

Можно отметить следующие принципиальные моменты в организации деятельности этих фондов:

– целевая ориентация;

– структурная организация: структура руководства; распределение должностных полномочий; роль Совета Фонда, его статус и персональный состав; тематические экспертные советы; пул экспертов и требования к ним (квалификация, отсутствие конфликта интересов, принципы ротации);

– виды конкурсов, рубрикация областей науки, принципы квотирования;

– график работы Фонда (прием и обработка заявок, экспертиза, принятие решений, обработка отчетов);

– организация финансовой поддержки победивших проектов;

– система гласности в работе Фонда.

Перечень безусловно не полон, но и того, что перечислено, достаточно, чтобы понять, насколько много проблем связано с организацией работы Фонда, как много зависит от правильности принимаемых решений и т. д.

К сожалению, известны примеры, когда аналогичные задачи решаются как бы в «малом формате», когда решения принимает узкий круг не слишком компетентных лиц, отсутствует учет конфликта интересов, экспертиза производится «навскидку» самим руководством и т. д.

Конкурсы инициативных научных проектов в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы

Ряд проблем конкурсного финансирования инициативных научных проектов может быть наглядно проиллюстрирован на примере конкурсов, проведенных в основном силами Федерального агентства по науке и инновациям в 2009 году в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.

Данная федеральная целевая программа (далее – ФЦП) была утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568 [4].

В состав ФЦП вошел ряд мероприятий, одно из которых (мероприятие 1.1) предусматривало поддержку на конкурсной основе сравнительно большого числа инициативных научных проектов, выполняемых в научно-образовательных центрах (НОЦ). Иными словами, предполагалось придать формированию таких НОЦ намного более массовый характер по сравнению с тем, что происходило в российской научно-образовательной сфере до начала реализации ФЦП.

На это мероприятие было запланировано выделить более четверти бюджетных расходов Программы.

Планировалось ежегодно отбирать около 450 проектов продолжительностью 3 года, с выплатой исполнителям победивших проектов до 5 миллионов рублей в год.

Было также введено дополнительное квалификационное условие: в состав исполнителей должны входить, как минимум, два доктора наук, три молодых кандидата, три аспиранта и четыре студента. Разработчики ФЦП посчитали, что при таком составе исполнителей их совместная работа будет способствовать закреплению молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий.

Тематика проектов в рамках данного мероприятия была весьма широкой. В тексте самой ФЦП была установлена процентная доля, отведенная для проектов по техническим наукам, по естественным наукам, по гуманитарным наукам и по исследованиям, связанным с высокими технологиями. Позднее решением Научно-координационного совета ФЦП эти четыре категории были далее разбиты на определенное количество направлений и каждому из них была установлена квота на число победителей, получавших право на заключение государственного контракта (см. табл. 1–4).

Таблица 1. Технические науки (32 направления, 153 контракта)

№ п.п.	Наименование направления	Количество контрактов
1.	Биокаталитические, биосинтетические и биосенсорные технологии	4
2.	Биомедицинские и ветеринарные технологии жизнеобеспечения и защиты человека и животных	10
3.	Геномные и постгеномные технологии создания лекарственных средств	3
4.	Клеточные технологии	3
5.	Биоинженерия	4
6.	Биоинформационные технологии	2
7.	Нанотехнологии и наноматериалы	18
8.	Механотроника и создание микросистемной техники	3
9.	Создание биосовместимых материалов	3
10.	Создание и обработка композиционных керамических материалов	8
11.	Создание и обработка кристаллических материалов	7
12.	Создание и обработка полимеров и эластомеров	4
13.	Создание мембран и каталитических систем	4
14.	Обработка, хранение, передача и защита информации	5
15.	Распределенные вычислительные системы	2
16.	Создание интеллектуальных систем навигации и управления	2
17.	Создание и управление новыми видами транспортных систем	2
18.	Создание электронной компонентной базы	4
19.	Мониторинг и прогнозирование состояния атмосферы и гидросферы	5
20.	Оценка ресурсов и прогнозирование состояния литосферы и биосферы	4
21.	Переработка и утилизация техногенных образований и отходов	5
22.	Снижение риска и уменьшение последствий природных и техногенных катастроф	7

	Продолжение таблицы 1	
23.	Экологически безопасные разработки месторождений и добычи полезных ископаемых	5
24.	Экологически безопасные ресурсосберегающие производства и переработки с/х сырья и продуктов питания	3
25.	Атомная энергетика, ядерный топливный цикл, безопасное обращение с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом	6
26.	Водородная энергетика	3
27.	Новые и возобновляемые источники энергии	6
28.	Производства топлив и энергии из органического сырья	6
29.	Создание энергосберегающих систем транспортировки, распределения и потребления тепла и электроэнергии	7
30.	Создание энергоэффективных двигателей и движителей для транспортных средств	3
31.	Строительные технологии	3
32.	Металлургические технологии	2
	Всего	**153**

Таблица 2. Естественные науки (24 направления, 153 контракта)

№ п.п.	Наименование направления	Количество контрактов
1.	01-1 Математика.	8
2.	01-2 Механика.	6
3.	01-3 Информатика.	5
4.	02-1 Физика конденсированных сред. Физическое материаловедение.	11
5.	02-2 Оптика. Лазерная физика и лазерные технологии.	6
6.	02-3 Радиофизика, акустика и электроника.	6
7.	02-4 Физика плазмы.	4
8.	02-5 Ядерная физика. Физика элементарных частиц и полей. Космология. Физика ускорителей и детекторов.	8
9.	02-6 Астрономия, астрофизика и исследования космического пространства.	6
10.	03-1 Неорганическая и координационная химия. Аналитическая химия неорганических соединений.	5
11.	03-2 Органическая и элементоорганическая химия. Аналитическая химия органических соединений.	4
12.	03-3 Физическая химия. Электрохимия. Физические методы исследования химических соединений.	4
13.	03-4 Химия высокомолекулярных соединений. Нефтехимия. Катализ.	4
14.	03-5 Коллоидная химия и поверхностные явления.	4
15.	03-6 Радиохимия. Химия высоких энергий.	3
16.	04-1 Общая биология и генетика.	12
17.	04-2 Физико-химическая молекулярная и клеточная биология.	12
18.	04-3 Фундаментальная медицина и физиология.	15
19.	05-1 Геология. Горное дело.	9
20.	05-2 Геохимия.	5
21.	05-3 Геофизика.	5

Продолжение таблицы 2

22.	05-4 География и гидрология суши.	5
23.	05-5 Океанология.	3
24.	05-6 Физика атмосферы	3
	Всего	**153**

Таблица 3. Гуманитарные науки (6 направлений, 38 контрактов)

№ п.п.	Наименование направления	Количество контрактов
1.	Исторические науки	9
2.	Экономические науки	5
3.	Философские науки, социологические науки и культурология	8
4.	Филологические науки и искусствоведение	8
5.	Психологические и педагогические науки	4
6.	Юридические и политические науки	4
	Всего	**38**

Таблица 4. Научные исследования, проводимые в интересах развития высокотехнологичных секторов экономики (15 направлений, 38 контрактов)

№ п.п.	Наименование направления	Количество контрактов
1.	Конструирования летальных аппаратов	3
2.	Авиационного двигателестроения	3
3.	Авиационных материалов	3
4.	Микроэлектроники	3
5.	Судостроения	3
6.	Многофункционального приборостроения для промышленных систем управления	2
7.	Приборостроения, основанного на новых физических принципах	2
8.	Спецметаллургии	2
9.	Станкостроения	2
10.	Ракетостроения	2
11.	Космических систем	5
12.	Ядерно-энергетических установок нового поколения	2
13.	Лазерных, плазменных и пучковых технологий для атомной техники	2
14.	Установок и технологий на основе мощного импульсного нейтронного и гамма излучений	2
15.	Новых материалов атомной техники, в том числе радиационно-стойких и сверхпроводящих материалов нового поколения	2
	Всего	**38**

В итоге конкурсами было охвачено 77 направлений, по которым предписывалось заключить 382 контракта с победителями.

В 2009 году конкурсные мероприятия были проведены в виде 11 очередей.

В рамках первых 6 очередей были отобраны, как и полагалось, 382 проекта, причем каждому направлению соответствовал отдельный лот.

Вслед за этим, в соответствии со специальным решением Научно-координационного совета ФЦП, были проведены конкурсы еще 5 очередей (что позволило заключить еще 120 контрактов), но в этом случае каждая из очередей была сведена в один лот. По каждому лоту давалась выборка из указанных выше направлений (от двух до семи), причем там могли присутствовать вперемешку, например, технические науки и те, что соответствуют высоким технологиям.

Сводная информация по прохождению конкурсов представлена в табл. 5.

Таблица 5. Прохождение конкурсов 2009 года

Очередь	Число направлений	Подано заявок	Победителей
1 (17 лотов)	17	659	75
2 (15 лотов)	15	529	78
3 (15 лотов)	15	163	38
4 (12 лотов)	12	392	73
5 (12 лотов)	12	269	80
6 (6 лотов)	6	248	38
7 (1 лот)	7	243	36
8 (1 лот)	3	98	9
9 (1 лот)	7	205	36
10 (1 лот)	2	75	9
11 (1 лот)	5	151	30
Всего: 82 лота		**3032**	**502**

Согласно конкурсной документации (в основном стандартной для конкурсов всех 11 очередей, [5]) государственные контракты, заключаемые с победителями конкурсов, интерпретировались как контракты на проведение научных исследований и экспериментальных разработок для государственных нужд.

Реально эти «нужды» формулировались самими участниками конкурсов, но формально эти работы считались исполнением государственного заказа.

Вообще говоря, любая федеральная целевая программа считается исполнением государственного заказа. В паспорте программы всегда указывается один или несколько государственных заказчиков – обычно ими являются те или иные федеральные органы исполнительной власти.

Дальнейшая логика проста: если программа в целом рассматривается как государственный заказ, то и все входящие в ее состав мероприятия

и даже отдельные проекты также являются исполнением воли государственного заказчика.

Отбор исполнителей заказа полагалось проводить на конкурсной основе, для чего законодатель предусмотрел единственную процедуру: проведение конкурсных торгов, которые надлежит уместить в прокрустово ложе Закона о госзакупках [2].

Закон о госзакупках.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» вступил в силу с 1-го января 2006 года – с этого дня утратил силу прежний Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

К сожалению, этот Закон трудно отнести к лучшим достижениям наших законодателей. Об этом, в частности, свидетельствует большое количество поправок к Закону, которое было внесено путем принятия 15-ти более поздних федеральных законов.

Но все эти поправки вовсе не ликвидировали присущий данному Закону принципиальный недостаток.

Как известно, во многих федеральных законах имеется много статей, в которых регламентация каких-то конкретных действий или решений отнесена к компетенции Правительства РФ или даже к компетенции, как недавно стали писать, уполномоченного федерального органа исполнительной власти, ответственного за ту сферу деятельности, о которой говорится в конкретном федеральном законе (раньше в таких случаях в законах фигурировали названия конкретных министерств).

Иногда такие отсылки выглядят не вполне оправданными – какие-то важные положения, вероятно, было бы лучше регламентировать непосредственно в тексте закона.

Но в отношении Закона о госзакупках ситуация обратная: законодатель решил раз и навсегда для всех случаев жизни устанавливать жесткие стандартные нормы. Эта «идеология» прямо заявлена уже в статье 1:

«1. Настоящий Федеральный закон …устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов».

Этот «единый порядок» отражен уже в самом названии Закона, поскольку он в своей общей части не делает различий между поставками товаров, выполнением работ и оказанием услуг, а также различий между государственными и муниципальными нуждами, не говоря уже о различиях между разными видами товаров, разными видами работ и разными видами услуг.

Отметим, для сравнения, что среди соглашений, которыми руководствуется Всемирная торговая организация, есть, например, отдельное Генеральное соглашение о торговле товарами и отдельное Генеральное соглашение, относящееся к сфере услуг.

Подобное стремление заранее на все случаи жизни устанавливать «единый порядок», независимо от конкретных обстоятельств, встречающихся в реальной практике, сделало Закон серьезным препятствием для принятия оптимальных решений, что, вопреки продекларированным в Законе целям, во многих случаях снижает эффективность использования средств бюджетов и внебюджетных источников.

Согласно статье 8 Закона,

«1. …Участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

2. Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.»

И это полностью соответствует «идеологии» Закона, сформулированной в приведенной выше статье 1, в которой среди целей Закона значится «расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия».

Но в нашем случае мероприятие 1.1 предписывает, чтобы в течение всего времени, отпущенного на исполнение проекта, одновременно участвовало не менее двух докторов наук, не менее трех молодых кандидатов наук – можно ли себе представить, чтобы все эти условия обеспечил индивидуальный предприниматель?

Такой индивидуальный предприниматель, тем не менее, нашелся: он подал заявки на два лота 1-ой очереди, на лот 3-ей очереди, на три лота 4-ой очереди и на три лота 5-ой очереди – в общей сложности 9 заявок. Во всех девяти случаях он был допущен к участию в конкурсе (в то время, как многие другие заявители по самым мелким поводам к участию допущены не были). Естественно, ни одна из его заявок не победила. Возникает вопрос: какой был смысл в том, чтобы нагружать сотрудников Федерального агентства по науке и инновациям, затем экспертов и Конкурсную комиссию этим балластом лишней работы?

В Конкурсной документации, в той части, где приводится перечень документов, который должен быть направлен в составе заявки на участие, пришлось, следуя предписаниям Закона о госзакупках, указать,

что отсутствие документов, подтверждающих квалификацию участника размещения заказа, «не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе». Тем самым к участию в конкурсе приглашаются в том числе и те, кто может и вовсе не обладать необходимой квалификацией и, соответственно, никак не может претендовать на право заключить государственный контракт.

В пункте 1 статьи 28 Закона устанавливается срок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Для конкурсов на право заключить контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ такой срок не может превышать 30 дней со дня подписания протокола о допуске к участию в конкурсе.

Но ведь конкурсы могут быть разными. На одни конкурсы поступят две заявки, на другие – несколько десятков (как нередко случалось в конкурсах, проводившихся в рамках рассматриваемой ФЦП), в каких-то случаях может потребоваться провести особенно тщательную и обстоятельную экспертизу, которая и в 30 дней может не уложиться – почему не дать возможности эти сроки устанавливать самим организаторам?

Весьма характерно положение пункта 20 статьи 65 Закона («Переходные положения»), согласно которому «с 1 января 2009 года в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд». Похоже, что для законодателя доскональное знание процедур важнее способности давать проектам содержательную оценку.

В статье 20 Закона декларируется, что победителем каждого конкурса должно быть признано лицо, которое предложило **лучшие условия** исполнения государственного или муниципального контракта.

Далее, однако, выясняется, что у законодателя довольно узкий взгляд на то, какие условия являются «лучшими». Для него двумя главными критериями, на которые отводится 55 баллов из 100 возможных, неизменно являются предлагаемые участником конкурса цена контракта и срок его исполнения, тогда как значимость таких критериев, как качественные характеристики проекта, а также квалификация и репутация исполнителя проекта явно принижается: в пункте 6 статьи 28 прямо говорится, что все эти качественные и квалификационные критерии должны определять не более 45 % от общей оценки проекта.

Ниже будет показано, что по отношению к конкурсам, проводимых в рамках мероприятия 1.1 рассматриваемой ФЦП, цена проекта и сроки его исполнения вообще не должны быть критериями, используемыми для отбора проектов: эти два параметра для всех участников должны быть одни и те же, а их конкретные значения должны быть указаны в конкурсной документации. В принципе, можно допустить различие по ценам для тех, кто занял первое, второе, третье и т. д. место, но и такие различия должны быть установлены заранее.

Отбор победителей конкурсов, объявленных в рамках мероприятия 1.1

Вся информация о том, как проводилась экспертиза заявок, сколько экспертов оценивали каждый проект, как подбирались эксперты, кто отвечал за их подбор (не говоря о конкретных фамилиях) осталась вне открытого доступа. Более того, согласно Конкурсной документации, голос экспертов был фактически совещательным, что тоже фактически следовало из Закона о госзакупках.

Оценка проектов проводилась по 100-бальной шкале. Эти 100 баллов распределялись таким образом:

Таблица 6. Распределение критериев оценки (по баллам)

Сроки выполнения проекта	до 20 баллов
Цена проекта, предлагаемая заявителем	до 35 баллов
Содержательные критерии	до 45 баллов

Чтобы получить максимальный балл по срокам, надо было сократить указанный в Программе срок исполнения проекта на 10 недель.

По цене проекта все 35 баллов можно было получить, только если вообще не просить никаких денег. Если заявитель пожелает получить все 15 миллионов рублей за 3 года, получит 0 баллов. Снизит цену до 12 миллионов – получит 7 баллов, снизит до 9 – получит 14. До 6 миллионов (по 2 миллиона в год) цену уже мало кто снижает: за такие деньги получить результат мирового уровня едва ли возможно.

Остальные 45 баллов складываются из следующих составляющих:

Таблица 7. Содержательные критерии

Оценка научного и/или научно-технического уровня работ (актуальность, обоснованность, прикладное значение)	до 20 баллов
Оценка предложений по достижению индикаторов и показателей	до 5 баллов
Оценка предыдущего опыта работ по тематике	до 10 баллов
Оценка образовательной деятельности	до 5 баллов
Оценивается состояния материально-технической базы	до 5 баллов

Это, тоже вовсе не бесспорное распределение. Его вполне можно было бы принять, если бы оно носило ориентировочный характер. Однако при проведении конкурсов эксперты, а за ними и члены Конкурсной комиссии обязаны были его строго придерживаться.

Критика критериев отбора

Как уже было сказано выше, отбор победителей конкурсов, объявлявшихся в рамках мероприятия 1.1 данной ФЦП, в правовом отношении опирался на нормы Закона о госзакупках. Это и послужило основанием

использовать критерии отбора, приведенные выше в табл. 6. Фактически это означало, что «лучшие условия» предлагают те, кто готов выполнить работу быстрее и дешевле.

Начнем со сроков. В тексте ФЦП этот срок определен точной цифрой: 3 года. На самом деле в конкурсах 2009 года, относящихся к их разным очередям, максимально допустимые сроки устанавливались равными от 2 до 2,5 лет. Иными словами, сроки уже были сокращены на 25–50 недель. Тем не менее, для получения хороших баллов по срокам заявителям надо было сократить срок еще на 10 недель. Какой в этом смысл?

Ни один исследователь никогда не скажет: я уже сделал все, что мог, всех молодых людей в науке закрепил, никаких новых результатов получить уже не смогу, но зато я все это сумел сделать на два месяца раньше срока. Ведь совершенно очевидно, что серьезные исследователи будут продолжать работу в том же направлении и за пределами срока.

Разумеется, должен быть установлен срок для представления отчета – так он и установлен. Если очень нужно, его можно и сократить (что фактически и происходило). Но зачем прерывать процесс раньше времени?

Что касается бонусов в баллах за радикальное снижение цены контракта, то это – не что иное, как продолжающаяся в течение всех постсоветских лет неоправданная экономия на науке. Она уже очень дорого обошлась нашей стране, о чем свидетельствует продолжающееся отставание России от все большего числа стран чуть ли не по всем возможным показателям.

И в этих условиях участникам конкурсов предлагают по своей инициативе выбрать возможно более низкий уровень государственной поддержки проводимых ими исследований – лишь при этом условии проект получит достаточно высокий балл и появится реальный шанс стать победителем. Тем самым их прямо подталкиваются к тому, чтобы принимать на себя возможно меньшие обязательства, которые действительно, можно выполнить быстро и дешево. Правда, за такие сроки на столь мелких проектах команда из докторов, кандидатов, аспирантов и студентов и сработаться-то как следует не успеет.

Идеология должна быть прямо противоположной: финансирование одного особо ценного дорогостоящего проекта должна выглядеть явно предпочтительней финансирования 10 мелких – в соответствии с известной народной мудростью: «я не настолько богат, чтобы покупать дешевые вещи».

Остается всего один содержательный критерий: оценка качества проекта и квалификации исполнителей (табл. 7). Как уже говорилось, и здесь жесткое распределение баллов не вполне оправданно. Но по крайней мере, смысла в этих критериях больше.

В связи с этим автором была произведена пересортировка проектов на основании оценок, которые эксперты дали одним только качественно-квалификационным параметрам, пренебрегая различиями в цене и сроках исполнения. В результате были получены другие списки победителей. Если сопоставить их со списками, представлен-

ными Конкурсной комиссией, обнаруживаются как совпадения, так и несовпадения. В каком-то приближении каждое несовпадение можно рассматривать как ошибку. Это позволяет подсчитать процент таких ошибок.

Независимо такую же пересортировку выполнил сотрудник Физического института РАН Евгений Онищенко [6]. У него ошибка получилась равной 34 %. Но он при этом полностью пренебрег наличием неизбежной погрешности в оценках экспертов. Представляется разумным оценить эту погрешность примерно в 3–4 балла (более высокую погрешность пришлось бы расценивать как явный брак в работе экспертов). Если считать ошибкой только несовпадения за пределами принятой таким образом погрешности, получим уровень ошибок в 15,5 %. Это все равно много. Но, несомненно, еще больший вред нанесло добровольно-принудительное занижение цены проекта.

И еще одно замечание.

В конкурсах 2009 года приняли участие практически все ведущие высшие учебные заведения и научные организации России. Многие крупные организации направили по 20–30 заявок – обязательно по разным лотам: при наличии двух или нескольких заявок от одной организации по одному и тому же лоту, все эти заявки, по правилам конкурса, автоматически исключались из рассмотрения.

Таблица 8. Результаты конкурса для наиболее активных организаций
(N – число поданных заявок)

Наименование организации	N	Разброс оценок
Томский государственный университет	42	41,4–8,7
МИФИ (государственный университет)	31	43,8–19,0
Южный федеральный университет	31	43,4–15,6
Российский университет дружбы народов	31	42,4–15,2
МГТУ им. Н. Э. Баумана	30	42,9–10,4
Московский институт стали и сплавов	30	43,9–14,8
Новосибирский государственный университет	26	41,4–9,9
Тульский государственный университет	26	36,5–8,5
Сибирский федеральный университет	25	43,5–15,1
МЭИ (технический университет)	24	43,6–22,3
Уральский государственный технический университет	24	40,2–8,5
Южно-Уральский государственный университет	24	37,1–9,5
Московский физико-технический институт	22	**45**–14,2
Уральский государственный университет им. А. М. Горького	22	35,8–13,2
Новосибирский государственный технический университет	22	38,7–16,6

В табл. 8 представлены данные по 15 наиболее активным организациям. В их число попали только вузы, хотя много заявок подавали и научно-исследовательские организации. Впрочем, более высокая активность вузов вполне отражает их прямую причастность к подготовке кадров.

В таблице указано число заявок, поданных каждой организацией (суммарно по всем 82 лотам) и разброс оценок, присвоенных качеству проектов – от максимальной до минимальной.

Можно было бы ожидать, что научные организации и вузы, традиционно относимые к «элитарным», будут направлять на конкурс проекты более высокого качества. Однако, приведенный разброс оценок показывает, что среди проектов, заявленных «элитарными» организациями, наряду с сильными проектами практически всегда имелось несколько проектов низкого качества.

Кстати, любопытно отметить, что единственный проект, получивший максимально высокую оценку качества – 45 баллов (один из проектов Московского физико-технического института) в число победивших не вошел. Просто, за выполнение этого проекта, признанного экспертами лучшим из всех 3032 поданных, МФТИ запросил максимально возможную сумму по цене и практически не сократил максимально возможный срок его выполнения в 2,5 года.

Как бы то ни было, приведенная таблица показывает, что даже в «элитарных» организациях, наряду с сильными научными группами, имеются и слабые, которым тоже предоставляется право подачи заявок.

В связи с этим, выявляется неправомерность правила, согласно которому от одной организации по каждому лоту можно подавать на конкурс только одну заявку – особенно с учетом широкого профиля направлений, охватываемых каждым лотом (это в еще большей степени относится к лотам 7-11 очередей). Вполне вероятны случаи, когда организация могла бы направить по одному лоту, прямо соответствующему основному профилю организации, несколько сильных проектов, а по другим – только проекты весьма умеренного качества. Но из сильных проектов она может подать только один, все другие заявки поневоле будут соответствовать непрофильным для организации направлениям.

Кстати, и это правило диктуется все тем же Законом о госзакупках.

Заключение

Несмотря на все отмеченные выше издержки в проведении конкурсов 2009 года в рамках мероприятия 1.1, государственную поддержку, оказываемую выполнению 502 победивших проектов, безусловно, следует только приветствовать. И ошибки при определении победителей не безмерно велики.

Приходится, однако, выразить сожаление по поводу того, что издержки Закона о госзакупках при проведении рассматривавшихся конкурсов оказались обстоятельством непреодолимой силы.

И еще один вопрос – пока что чисто риторический: так ли обязательно при проведении конкурсов инициативных научных проектов руководствоваться Законом о госзакупках (независимо от его качества)?

Литература

1. Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике (в редакции от 8 мая 2010 года). Справочно-правовая система «Консультант-плюс».
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в редакции от 5 мая 2010 года). Справочно-правовая система «Консультант-плюс».
3. Альманах «Наука. Инновации. Образование. Вып. 3: Гранты и экспертиза в науке (ноябрь 2007). Издание РИЭПП.
4. Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568. www fcpk.ru.
5. См. сайт www.fcpk.ru, раздел «Конкурсы», подраздел «Мероприятие 1.1».
6. Евгений Онищенко. ФЦП «Кадры» – от плохого к худшему. «Троицкий вариант» № 52 от 27 апреля 2010 года, стр. 1–2 (www. trv-science.ru).